مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الإنسانية) المجلد الثالث عشر ، العدد الأول، ص:343-378، يناير 2005

المسئولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة 1996 جارى التطبيق وقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998م مجمد التطبيق

محمد علي أبو عمارة

كلية الحقوق - جامعة الأزهر

غـزة - فلسطين

ملخص: يتناول هذا البحث الجريمة التأديبية في مفهومها وأركانها وصورها والعقوبات التأديبية والسلطات التي توقعها والضمانات التي يجب توافرها للموظفين العموميين عند مثولهم أمام مجالس التأديب كل ذلك في ضـوء نظـام الخدمـة المدنية لسنة 1996 ثم قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وفي ضوء أحكام المحاكم وأراء الفقهاء والقوانيين المقارنة .

بينت الدراسة فشل وقصور وعجز أحكام المسئولية التأديبية في نظام الخدمة المدنية لسنة 1996 في مقابل أفضلية أحكام المسئولية التأديبية بموجب قانون الخدمة المدنية لسنة 1998.

يوصـي الباحـث بتطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998، وسرعة إصدار لوائحه التنفيذية ومعالجة نواحي القصور فيه والمسارعة لاستحداث مجالس التأديب والنيابة الإدارية والمحاكم الإدارية ، كما يوصي الباحث بتدريس الكوادر المتخصصة واللازمة لمجالس التأديب والنيابة الإدارية والمحاكم الإدارية.

Abstract: Civil servants constitute an indispensable element, of prime importance in any society.

Thus, a civil servant enjoys rights and privileges in return for the obligations and duties entrusted to him, so his rights and commitments are to be defined according to the law.

In case of any failure to perform one's duties he can be subjected to punitive acts.

This study tackles the disciplinary liability of a civil servant in Palestine, according to the provisions of the civil service code No. (4), 1998 (which is not applicable),in comparison with the provisions of the draft law for the year ,1996,(which is currently applicable in Palestine).

Having reviewed the provisions concerned, and in the light of the comparative laws especially the venerable Egyptian Law, the study proves the validity of the provision of laws No.(4) of the year 1998, that are far better than the illogical and unsuitable provisions of the currently adopted law of 1996.

The researcher recommends the legislators to adhere to law No.(4),of the year 1998,despite the criticisms launched against some of its provisions . He also recommends the executive authority to do away with the 1996 provisions, due to their incompetence and their being full of defects.

Moreover, the researcher requests expediting the issue of the supplementary executive draft laws needful to law No. (4), 1998.

The researcher also recommends introducing the punitive courts instead of the disciplinary committees. Furthermore, the researcher recommends initiating an

administrative prosecution and training specialized elements to experience all the activities related to both administrative prosecution and punitive courts.

موضـوع البحـث : لقـد غدا الموظفون العموميون في فلسطين وبالنظر لتدخل الدولة في شتى جوانـب الحياة يكونون شريحة كبيرة من شرائح المجتمع تسهر على خدمة المرافق العامة وتتقلد الوظائف العامة ، وهم في نطاق عملهم يمارسون الاختصاصات والصلاحيات ويتمتعون بالحقوق والامتـيازات فـي مقـابل ما يرتبه عليهم القانون من التزامات وواجبات ، وإن كلا من الحقوق والالتزامات يتم في إطار من القانون في مجتمع يلتزم بمبدأ المشروعية وسيادة القانون.

يعـرف القـانون الـذي ينظم حياة هؤلاء الموظفين العموميين بقانون الخدمة المدنية ، وفى هذا البحـث نلقى الضوء على جانب مهم من أحكام قوانين الخدمة المدنية المطبقة في فلسطين ، تلك هي الأحكام المتعلقة بالمسئولية التأديبية ، وهي دراسة بكر لم يسبقنا إليها أحد على مقدار علمنا.

مشـكلة البحث : تعالت الأصوات لدينا مطالبة بالإصلاح الإداري ، وما زالت الأصوات ترتفع ، الأمـر الـذي يعنى بالضرورة أن هناك خللا إدارياً ([1])، وبغض النظر عن مدى صحة ما يقال وحجـم هـذا الخلل وأسبابه ، وان ليس كل ما يقال يصدق ، فالإصلاح والتطوير الإداريين هما ضـرورة مـن ضـرورات المجـتمع لمواجهـة كل ما يكشف عنه الواقع من خلل من ناحية ، ولمواجهـة مستلزمات تغير المجتمع تبعا لتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية من ناحية أخرى.

أما سبل الإصلاح والتطوير الإداري ووسائله فكثيرة يأتي على رأسها العناية بالعنصر البشرى ، والعـناية بالجانـب القانونـي ، والأخير يعنينا في هذه الدراسة أكثر من سواه ، فالهدف أن تتم معالجة القوانين والأنظمة التي تثبت قصورها أو عدم نجاعتها في العمل.

وعرض مشكلة البحث يتطلب الحديث مختصراً عن قوانين وأنظمة الخدمة المدنية في قطاع غزة والضفة الغربية قبل عهد السلطة الوطنية ثم إبان عهد السلطة الوطنية.

أولاً : قوانيـن وأنظمة الخدمة المدنية السائدة في قطاع غزة والضفة الغربية قبل عهد السلطة الوطنية – مايو 1994م

لقد طبق على الموظفين العموميين في قطاع غزة زمن الإدارة العربية المصرية 1948-1967م نظـم الخدمـة العامـة الموروثة عن الانتداب البريطاني والمعدلة بالأوامر والأنظمة والقرارات الصـادرة عـن الحـاكم الإداري العام تلبية لحاجة المجتمع ، ولا يخفى تأثر القوانين الفلسطينية بالقوانين المصرية في الوقت المبحوث عنه. وبعد احتلال إسرائيل لقطاع غزة في يونيو 1967م صـدرت عـن الحكم العسكري الإسرائيلي الأوامر والمناشير المنظمة لمختلف جوانب الحياة في

قطـاع غزة بما يشمل الوظيفة العامة والموظفين العموميين وبما يخدم أهداف الاحتلال ، واستمر الحال كذلك حتى أصدرت سلطات الاحتلال ما عرف بأسس الخدمة المدنية لسنة 1988م لتغطّى جانـب الوظـيفة العامـة والموظفين العموميين ([2])، وكانت هذه الأسس تعدل باستمرار بموجب الأوامر العسكرية الإسرائيلية طبقا لفهم سلطات الحكم العسكري للأمن ومصلحة السكان ([3]).

كما كان يطبق في الضفة الغربية قبل عهد السلطة الوطنية نظام الخدمة المدنية الأردني رقـم (23) لسنة 1966م وما لحقه من تعديلات بموجب الأوامر والمناشير العسكرية الإسرائيلية بعد العام 1967م.

ثانياً : قوانين وأنظمة الخدمة المدنية إبان عهد السلطة الوطنية بعد مايو سنة 1994م

مع انحسار الاحتلال جزئيا ونسبيا عن أرض الوطن بموجب اتفاقات السلام المعروفة باسم أوسلو لسـنة 1993م عـادت كوادر منظمة التحرير من الخارج وأمسكت بزمام السلطة على الأرض الفلسـطينية ، وكـان أول ما صدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية القرار رقم (1) لسنة 1994 ([4]) والقاضـي بـالعودة إلى تطبيق القوانين والأنظمة التي كانت سائدة في الضفة الغربية وقطـاع غزة في الرابع من حزيران سنة 1967م أي الرجوع قانونا إلى ما كان عليه الحال قبل الاحـتلال الإسـرائيلي ، الا أن هذا الجانب من حياة المجتمع الفلسطيني المتعلق بالوظيفة العامة والموظفين العموميين كان من المستحيل العودة به فورا إلى التاريخ المذكور ، لأسباب موضوعية واقعـية تـتعلق بـدوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، ولمساسه بأوضاع مستقرة وحقوق مكتسـبة ، الأمر المتعذر قانوناً ، لذلك بدأ العمل والسعي لتغيير القوانين والأنظمة الموروثة عن الاحـتلال الإسـرائيلي موضوعيا وبما يتفق واستقلال الوطن ، وكان هذا التغيير من الضرورة بمكان لسببين رئيسيين :

1- عـدم وفاء التشريعات زمن الاحتلال بمتطلبات الموظفين العموميين والوظيفة العامة وخاصة مع عودة آلاف الكوادر من الخارج.
2- اخـتلاف دور الوظـيفة العامة في زمن السلطة الوطنية عنه في زمن الاحتلال والتحول من الثورة إلى الدولة.

لذلـك وعلـى وجه السرعة نسبياً وفى بداية مرحلة الحكم الذاتي وفى سنة 1996م قدم لمؤسسة رئاسـة السلطة الوطنية مشروع قانون للخدمة المدنية ، ولكن وبعد المداولة فيه لم يصادق عليه وطـرح جانـبا ، خاصـة وأن المجلس التشريعي الفلسطيني كان في طور التأسيس ([5]) ، ومن الصواب أن تنظم جوانب الحياة في الجماعة بقوانين برلمانية لما في ذلك من حكمة.

ولاحقـاً قـام المجلـس التشـريعي بسن قانون للخدمة المدنية ، والذي وافق عليه رئيس السلطة الوطنية وأصدره حسب الأصول بتاريخ 1998/5/28م وأمر بنشره على أن يعمل به بعد ثلاثين يوما من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية – الوقائع الفلسطينية -([6]).

يقـع هـذا القـانون في 108 مائة مادة وثمان ، مقسمة إلى أبواب وفصول عالجت موضوعات الوظيفة العامة والموظفين العموميين حسب الأصول ، وألحق بنصوص القانون الجداول اللازمة لتصنيف الفئات والدرجات.

ونـص فـي قانون الإصـدار([7]) على أن يعمـل بقانون الخدمة المدنية المرافق ، على أن يبدأ تطبـيق الجانـب المالي منه على مراحل وفقا للإمكانات المالية للسلطة الوطنية كما يقرر مجلس الوزراء ([8]) ، واشتمل القانون على الأحكام الانتقالية اللازمة ([9]).

كما نص قانون الإصدار ([10]) على استمرار القوانين والأنظمة السارية بشأن الخدمة المدنية فيما لا يخالف أحكامه ولحين صدور لوائح جديدة عن مجلس الوزراء في مدة أقصاها سنة من تاريخ نفاذه.

وبذلـك تكـون قد تهيأت لقانون الخدمة المدنية أسباب النجاح في العمل كما قدر ذلك المشرع ، حيث التدرج في التطبيق ، مع وجود التعليمات السابقة (اللوائح التنفيذية)...

ولكن شيئا من هذا لم يحدث ولم يطبق القانون عملا ، بل اشيعت من حوله الأقاويل والتي مفادها أن القانون الجديد يضر بمصالح بعض فئات الموظفين ([11])، كما جرت التجمعات وألقيت الكلمات من حول القانون المذكور بحق وبغير حق ، ورفعت العرائض لرئيس الدولة تطالب بوقف التنفيذ للقـانون المذكور ، وبالنتيجة وجدت العراقيل التي حالت دون تطبيق القانون عملا ، وبغير سند من القانون.

وعلـى أثـر ذلـك قام رئيس السلطة الوطنية بناء على اقتراح من رئيس ديوان الموظفين العام ومتطلـبات المصلحة العامة ([12]) بانفاذ ما سمي (قانون الخدمة المدنية لسنة 1996) ، وهو ذات المشـروع الذي لم يوافق عليه من قبل ، كما أصدر رئيس السلطة الوطنية قراره بتاريخ 1/18/ 1999م بتجمـيد العمل بقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م ، وهذا ما جرى عليه العمل وحتى يومنا هذا.

وبذلـك أصـبح لدينا فيما يتعلق بالخدمة المدنية قانونان ، أحدهما تشريعي موافق عليه وصادر ومنشـور حسب الأصول ولكنه مجمد بقرار من رئيس السلطة الوطنية من دون موافقة المجلس التشـريعي ، والآخـر نظام – وإن سمي قانونا - ([13]) صادر عن رئيس السلطة الوطنية وضع موضع التنفيذ وجارى العمل بموجبه ، علما بأنه لم ينشر في الجريدة الرسمية الوقائع الفلسطينية،

وعلـى خـلاف أحكام القانون الأساسي ([14]) التي توجب نشر القوانين والأنظمة ! ويستعان في تطبـيقه بالتعليمات وأسس الخدمة المدنية التي كانت سائدة من قبل زمن الاحتلال، لأنه لم تصدر عـن مجلس الوزراء أو سواه أية لوائح للقانون المذكور ! يتكون النظام المذكور من 204 مائتي مادة وأربع مقسمة إلى أبواب وفصول كما هو مألوف.

والسـؤال المطـروح هـو أي من القانونين ومن الناحيتين الموضوعية والشكلية أوفى بالغرض وأجـدر بالتطبيق ولماذا ؟ سؤال يتفرع عنه العديد من الأسئلة ! فمثلاً إذا تمسك موظف عمومي أمام القضاء بتطبيق القانون رقم (4) لسنة 1998م المجمد فهل يجيبه القضاء إلى طلبه ؟ ولماذا ؟ وما الذي يمنع تطبيق قانون 1998م إذا ثبت صلاحه وتمسكنا به ؟

نطـاق البحـث : لـم نخصـص هذه الدراسة للتطرق للناحية الدستورية الشكلية ومناقشة مسألة دسـتورية أو عـدم دسـتورية تطبيق أحكام قانون 1996م وخاصة بعد صدور القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م والذي نقل كافة اختصاصات السلطة التنفيذية والإدارية إلى مجلس الوزراء، باسـتثناء ما نص عليه دستوريا لرئيس الدولة ([15])، بل نخصص هذه الدراسة فقط للإجابة على شـق مـن السـؤال الأول الذي طرحت ، وهو أيهما أوفى بالغرض وأجدر بالتطبيق من الناحية الموضـوعية أحكـام قانون 1996م ؟ أم أحكام قانون 1998م فيما يتعلق بجانب مهم من **قوانين الخدمة المدنية** التي تتناول بالتنظيم المسئولية التأديبية للموظفين العموميين – **العنصر البشرى** – الذين يناط بهم الإصلاح والتطوير الإداريين.

أتـناول بالدراسـة أحكام قانون سنة 1996م أولا عملا بمقولة – إن القانون هو ما طبق - ، ثم أتناول ذات الأحكام بموجب القانون رقم (4) لسنة 1998م تطبيقا لمبدأ المشروعية.

ثم إن نطاق هذا البحث لا يتناول المسئولية التأديبية للموظفين العموميين أصحاب الكوادر الخاصة إلا بالقدر الذي لم تستوعبه قوانينهم الخاصة.

منهج البحث : إن هذا البحث بطبيعته نظري وصفي تحليلي مقارن ، يستقرأ فيه الباحث الأحكام والنصوص القانونية المتعلقة بمحل الدراسة – المسؤولية التأديبية - بموجب نظام الخدمة المدنية لسنة 1996 أولاً ثم قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 ثانيا ، وتجرى المقارنة بينهما مع الـنقد والترجيح وفى ضوء القواعد القانونية المستقرة فقها وقضاء وما يجرى عليه العمل ، وفى ضـوء مـا أخذ به القانون المقارن وخاصة المشرع في جمهورية مصر العربية ، ويصل بذلك الباحث إلى الراجح من الآراء معللا لما يقول.

أهداف البحث : يبين هذا البحث مدى سلامة وكفاية النصوص القانونية الماثلة في قوانين الخدمة المدنية محل الدراسة والبحث ، ويبين موطن القصور في النصوص على ضوء معرفتنا للمصلحة

العامـة والقوانيـن المـناظرة. كما يهدف هذا البحث إلى فتح الباب واسعا لمزيد من الدراسات والأبحاث حول قوانين الخدمة المدنية في فلسطين ، بهدف الإصلاح والتطوير الإداريين.

فـإذا تبين بنتيجة الدراسة فشل أو قصور أي من القوانين محل الدراسة وجب معالجة ذلك ، وإذا تبين كفاية القوانين وثبت الخلل في العنصر البشرى توجب العناية به ، وان كان الأخير أساسا هو ما يقف وراء نجاح أو فشل أي مشروع ([16])، فالقوانين الوضعية في ذاتها من صنع البشر.

المسـتفيدون مـن هـذا البحث : لا شك أن نتائج هذا البحث يفيد منها الخاصة والعامة على حد سـواء ، فهـي تفـيد المشـرع ، وصناع القرار ، وولاة الأمور لمعالجة ما يقع في ولايتهم من مسـئولية ، كما تفيد رجال السلطة التنفيذية في كيفية تطبيقهم للقانون على أنفسهم وعلى الآخرين بصـورة فضلى ، كما يفيد منها رجال السلطة القضائية والعلماء والدارسين وجمهور المواطنين الذين لا غنى لهم عن نشاط الموظفين العموميين.

خطـة الدراسة : يتناول هذا البحث الجريمة التأديبية في مفهومها وأركانها وصورها والعقوبات التأديبـية والسلطات التي توقعها والضمانات التي يجب توافرها للموظفين العموميين عند مثولهم أمام مجالس التأديب كل ذلك في ضوء نصوص القانون الفلسطيني محل الدراسة وأحكام المحاكم وآراء الفقهاء والقوانين المقارنة.

وعليه نقسم الدراسة إلى مباحث ثلاثة ، نردفها بالخلاصة والتوصيات على النحو الآتي :

المبحث الأول : تعريف الجريمة التأديبية.

المبحث الثاني : العقوبات التأديبية.

المبحث الثالث : السلطات التأديبية.

الخلاصة والتوصيات

المبحث الأول

تعريف الجريمة التأديبية وأركانها

يقصـد بالجـريمة التأديبية كل إخلال بالواجبات الوظيفية وسواء أكان ذلك في صورة القـيام بعمـل محظـور على الموظف القيام به أو في صورة الامتناع عن عمل كان يجب على الموظف القيام به ([17]).

وإذا كـان لكـل قـرار إداري سبب يبرر وجوده ، فإن وقوع الجريمة التأديبية هو سبب القرار الإداري الصادر بالعقوبة ([18]).

وإذا كانـت القـاعدة في الجرائم الجنائية أنها محددة على سبيل الحصر بحيث لا يمكن أن يعاقب إنسان إلا إذا ارتكب عملا حرمه القانون صراحة إذ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون ([19]) ، فان هذا ليس حال الجرائم التأديبية ، إذ لا يمكن حصر الجرائم التأديبية مقدماً.

وإذا كان قانون الخدمة المدنية قد حرم وحظر أعمالا معينة ، فان هذا لا يعنى أن ما عداها مباح، بـل يكون لسلطة التأديب أن تقدر في كل حالة على حدة ما إذا كان فعل الموظف يخل بواجبات وظيفته أو بمركزه كموظف عام أم لا.

بهذا المنهج أخذ قانوننا الفلسطيني وغيره من القوانين إجمالا ، **ومع ذلك ذهب رأي في الفقه** ([20]) إلـى المناداة بوجوب حصر كل أنواع المخالفات التي يمكن أن يرتكبها الموظف العام ، وتحديد العقوبـة التأديبـية التـي يمكـن توقيعها بالنسبة لكل نوع من تلك المخالفات ، بحيث يوقع على الموظف العام عند المخالفة العقوبة المنصوص عليها في اللائحة دون غيرها.

أمـا دور القاضـي طبقا لهذا الرأي فيقتصر على التحقق من وقوع الجريمة التأديبية ، ومن أن العقاب الذي تم توقيعه على الموظف العام هو العقاب المتناسب مع حجم الجريمة ، بالإضافة إلى وظـيفة القاضي في تفسير النصوص التأديبية القائمة بما يسمح بإلحاق كل فعل يرتكبه الموظف بـنص مـن تلـك النصوص ، كما يأتي دور المشرع لاحقا في تعديل تلك النصوص بين الحين والآخـر بالشـكل الـذي يؤدى إلى تجريم الأفعال التي تكون قد استجدت بعد صدور التشريعات القائمة وتكون إخلالاً بمصلحة الجماعة.

والمبرر لهذا الرأي كما ورد على لسان أصحابه هو ضمان عدم تعسف الإدارة في استعمال حقها وسلطتها التقديرية الواسعة في إحالة موظفيها إلى المحاكمات التأديبية أو توقيع العقوبات عليهم ، وإعطـاء الموظـف العـام حـرية العمل والتصرف دون الخشية من العقاب مما يعنى الإبداع والابـتكار والـتطوير لرفع الكفاءة وزيادة الإنتاج، وعليه فإن هذا الرأي لا يكتفى برقابة القضاء لمنع التعسف في السلطة ، بل يذهب لتقييد وتحديد السلطة بداية.

ونحـن مع تقديرناً واعتبارناً لبواعث هذا الرأي ومع صدق وسلامة الحجج التي ساقها هذا الرأي لا نرى إمكانية واقعية لحصر كل أنواع المخالفات التي يمكن أن يرتكبها الموظف العمومي ، بل نرى صعوبة ذلك ، بالنظر لارتباط مفهوم المخالفة بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعـادات والأعـراف وسواها من المتغيرات التي تعيشها الجماعة ، ولهذا السبب أيضا لا نجد جمهور من الفقه يتبنى هذا الرأي ، وجرى العمل على عدم حصر الجرائم التأديبية.

ولا تقتصـر الجريمة التأديبية على ما يرتكبه الموظف العام من أعمال مخالفة للقانون في داخل مقـر عملـه فحسب ، بل تمتد أيضاً – كما سطرت النصوص - لتشمل كل تصرفاته العامة ولو

كانـت خـارج نطـاق العمل ، لأن في ذلك محافظة على كرامة المهنة وشرف العمل والانتماء للوظيفة العامة الأمر الذي يعني أن الموظف العام هو ممثل الدولة في أحسن صورها.

ففـي نظام الخدمة المدنية لسنة 1996م تنص المادة (57) على ما يلي : (الموظف الذي ارتكب أحد الأعمال المدرجة أدناه أو خالف الواجبات الموكولة إليه يجازى انضباطياً بعد إجراء التحقيق اللازم :....

3- تصـرف **تصـرفا غـير ملائم** أثناء القيام بعمله أو بما يتعلق به بصفته موظف في الخدمة الحكومية أو خارجها من شأنه أن يسيء إلى شخصه) .

فهنا جاء تعبير – **تصرف تصرفا غير ملائم** – تعبير مرن يتسع للكثير من الحالات مما يعني عدم حصـر نمـاذج الجريمة التأديبية ، وكذلك شمل النص تصرف الموظف أثناء الخدمة وخارجها طالما أنه يسيء إلى الموظف العام.

وكذلـك الحال في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م فالجريمة التأديبية غير محصورة وهـذا مـا يفهم من نص المادة (67) فقرة (6) والتي تنص (يحظر على الموظف ما يلي (6- الخـروج علـى مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه **الإخلال بكرامة الوظيفة**) فتعبير الإخلال بكرامة الوظيفة هو تعبير عام وغير منضبط ، ويشمل الإخلال بكرامة الوظـيفة أثـناء الخدمة وخارجها ، ويخضع في تفسيره لعادات الناس وأعرافهم ، الأمر المتغير بتطور الحياة في الجماعة.

أركان الجريمة التأديبية : تقوم الجريمة التأديبية شأن سائر الجرائم على ركنين أساسين :

أولاً : الركـن المـادي : ويتمـثل فـي الفعل أو الامتناع الذي يرتكبه الموظف إخلالا بواجبات وظيفته.

وينبغي أن يكون هذا الركن محددا وله وجود ظاهر وملموس في العالم الخارجي ، لأن القانون لا يعاقـب على مجرد النوايا أو التفكير ، وما دام الفعل لم يتخذ مظهرا خارجيا ملموسا فلا جريمة بهذا الصدد لعدم توافر الركن المادي.

وتطبـيقا لذلـك لا يجوز توجيه اتهام عام لأحد الموظفين دون تحديد ، كأن يوجه إلى موظف ما تهمـة إثارة المشاكل مع رؤسائه وزملائه في العمل دون تحديد ، أو أن سلوكه الوظيفي ليس كما ينبغي ، كما لا يجوز توجيه اتهام لأحد الموظفين مرجعه سوء تنظيم المرفق الذي يعمل به.

ثانـياً : الركـن المعنوي : ويتمثل في أن الإخلال بالواجبات الوظيفية يجب أن يصدر عن إرادة آثمة أي أن يكون الموظف مدركا للخطأ أو المخالفة.

فـإذا كـان الموظف متعمداً إحداث الفعل فان الركن المعنوي هو القصد ، أما إذا انصرفت إرادة الموظف إلى الفعل دون نتيجته فيكون الركن المعنوي هو الخطأ.

وفـى جميع الأحوال فإن الإرادة هي عنصر لازم في الركن المعنوي للجريمة التأديبية ، فإذا لم يتوافر هذا الركن المعنوي إلى جانب الركن المادي السابق فلا جريمة.

لذلك لا يسأل الموظف العمومي إذا صدر الفعل عن غير اختياره ، وبالتالي تنتفي مسئوليته في حالة الضرورة أو الإكراه المادي أو المعنوي ، وفى حالة القوة القاهرة والحادث الفجائي وفقد الإدراك أو التمييز.

فإذا أثبت الموظف أن خطأه يرجع لظروف مرضية ألمت به فلا مسئولية عليه.

وإذا أكـره الموظـف ماديا أو معنويا على ارتكاب فعل ، بحيث لم يسمح له بالتعبير السليم عن إرادته ، فلا مسئولية عليه.

ولا يسـال الموظـف إذا كان الإخلال بالواجبات الوظيفية بسبب حرب أو أعمال عسكرية حالت دون وصوله إلى عمله.

ولا مسـئولية على الموظف إذا خرج على مقتضى الواجب الوظيفي بسبب فقد أهليته لأي سبب من الأسباب.

ولا يسأل الموظف عن رأي يبديه في مسألة خلافية وعلى قدر ما لديه من معلومات ما دام حسن النية.

وعلى عكس ما تقدم تقوم مسئولية الموظف التأديبية في الحالات الآتية :

- إذا أخطـأ في فهم القانون أو الواقع ، حيث الأصل أن يطبق الموظف القانون تطبيقاً سليماً طالما كانت النصوص واضحة.
- ولا يعتبر مانعاً من قيام مسؤولية الموظف إذا أخطأ بسبب كثرة أعماله وتعدد مسئولياته ، بل ربما كان هذا عذراً مخففاً للمسؤولية.
- وإن اطـراد العمـل على مخالفة القانون لا يضفي المشروعية على العمل مهما طالت مدة المخالفـة ، لأن ذلـك لا يدخـل في إطار العرف الإداري ، حيث يشترط في العرف أن لا يخالف القانون.
- ولا يقـبل مـن الموظف لنفي مسئوليته التذرع بعدم العلم بالقانون أو التعليمات طالما كان بإمكانه العلم بهذه التعليمات.

ارتكاب المخالفة التأديبية بناء على أمر الرئيس الإداري : من المستقر فقها وقضاء ونص قانوننا الفلسـطيني أنـه (لا يعفى الموظف العمومي من العقوبة التأديبية استنادا إلى أمر صادر إليه من

رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيسه المذكور بالرغم من تنبيهه للمخالفة خطياً) ([21])

والعلة ظاهرة في وجوب التزام المرؤوس أوامر الرئيس المطابقة لمبدأ المشروعية وحتى تستمر المـرافق العامة في العمل وبدون توقف أو تذرع بمخالفة أوامر الرئيس لمبدأ المشروعية ، فمتى كتب الرئيس الإداري أمره خطيا بعد أن وجه له المرؤوس تنبيها خطيا بأن عمله غير مشروع ، أصبح من المحتم إنفاذ القرار الإداري وتحمل الرئيس مسؤولية قراره.

لـم يـرد مـثل هـذا الحكـم في نظام الخدمة المدنية لسنة 1996م ، ولكنه من القواعد العادلة والمنطقية والمألوفة كمبدأ مستقر فقها وقضاء وسطر في قانون الخدمة المدنية لسنة 1998م.

استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية : ومن المستقر فقها وقضاء أن الجريمة التأديبية تعتـبر جريمة قائمة بذاتها مستقلة عن الجريمة الجنائية وأن هذا الاستقلال قائم حتى ولو كان ثمة ارتـباط بيـن الجريمتين ، ومن ثم فان تبرئة المستدعي جنائيا إزاء الظروف التي أوصت بهذه التـبرئة وفى ضوء الوقائع التي قام عليها الاتهام الجنائي لا تنأى به بصفة جازمة عن كل شبهة ولا تقشع عن مسلكه ظلال الريبة ، مما قد ينهض بذاته لمؤاخذته إداريا ([22])

وعلـى ذلك فان الإفلات من العقوبة الجنائية التي لا تقوم على الشك لا يمنع من العقوبة التأديبية التي تجد مجالها لمجرد الشك في سلوك الموظف الذي يضع نفسه موضع الريبة ([23]).

ولذلـك قـررت المحكمـة الإدارية العليا بمصر (لئن كان للإدارة أن توقع الجزاء التأديبي دون انـتظار نتيجة المحاكمة الجنائية ما دام قام لديها السبب المبرر لهذا الجزاء واقتنعت بالدليل على صـحته ، فإنها قد ترى من الملائم انتظار الفصل في المحاكمة الجنائية قبل النظر في المحاكمة التأديبية ولكن تلك الملائمة متروكة لتقديرها) ([24]).

ومـن المسـتقر فقها وقضاء أن ارتكاب الموظف العام لجرائم القتل والسرقة وهتك الأعراض والاغتصـاب والأفعـال الفاضحة العلنية والقذف العلني والسكر البين في الطريق العام وتعاطى المخدرات أو الاتجار فيها وإدارة بيوت القمار أو الدعارة والتهريب والتزييف والتزوير والنصب والاحتـيال والغش والتدليس ، كل ذلك وغيره من جرائم جنائية يعاقب عليها قانون العقوبات هي في ذات الوقت جرائم تأديبية تستوجب إحالة الموظف العام إلى المحاكمة التأديبية ([25]).

ثـم إنـه لا يمـنع من اتخاذ الإجراءات الانضباطية بحق الموظف العمومي ، كون الموظف قد خضـع لإجراءات تأديبية نقابية ، طالما أن جريمته تمس كرامة الوظيفة العامة ([26]) فإذا عوقب الطبيب من جهة نقابة الأطباء لإفشائه أسرار المهنة المتوفرة لديه بحكم عمله في عيادته الخاصة،

فقـد يكـون هذا سبباً في توجيه لفت نظر له بعدم تكرار هذا العمل من جانب رئيسه في الإدارة الصحية العامة التي يتبعها.

اسـتمرار الإجراءات الانضباطية رغم انتهاء خدمة الموظف : حفاظا على الحقوق العامة أورد المشـرع نـص المـادة (67) مـن نظام الخدمة المدنية ويبين فيها أنه إذا كان قد بدء في اتخاذ إجراءات التحقيق ثم انتهت خدمة الموظف لأي سبب غير الوفاة ، فهذا لا يمنع من الاستمرار في إجـراءات التحقيق والمحاكمة ، كذلك يجوز اتخاذ الإجراءات الانضباطية خلال الخمس السنوات التالـية لنهاية خدمة الموظف إذا كان يترتب على ذلك استرداد حق من الحقوق العامة. يتفق هذا الحكـم مـع الأصول والمنطق في المحافظة على الأموال العامة ، دون أن يخل باستقرار وأمن المعاملات ، وقد سبق أن أخذ به القانون المصري ([27])

تأثـير الاتهام الجنائي على الإجراءات التأديبية : بينت المادة (66) من نظام الخدمة المدنية لسنة 1996 بفقرتـيها أ-ب أنه إذا قدمت لائحة اتهام أو شرع في تقديمها ضد موظف عمومي يجوز لرئيس ديوان الموظفين العموميين ([28]) أن يوقف الإجراءات التأديبية لحين الفراغ من الإجراءات الجزائـية ، كمـا يجـوز له أن يـبادر لاتخاذ إجراءات تأديبية مبررة ، كما يجوز له أن يوقف الموظف عن العمل طبقا للتعليمات ، والواقع ومع إقرارنا بانفصال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية كما قدمت فإن هذا النص معيب من أكثر من وجه :

أ- إن مـن الأمـور غـير المخـتلف عليها أن الوزير هو صاحب السلطة في اتخاذ الإجراءات التأديبـية بحـق الموظفين العاملين في دائرته ويشمل ذلك الوقف عن العمل كإجراء احترازي ، لأنـه حيث تكون السلطة تكون المسؤولية ، والثابت دستوريا أن الوزير هو المسؤول عن شؤون وزارته ([29]).

ب - إن السلطة التقديرية المطلقة القائمة في هذا النص بين القيام بعمل والامتناع عن عمل أبعدته عـن الصـياغة القانونـية الهادفة لأن الفرض أن هناك اتهام جنائي تسنده البينات ضد موظف عمومي.

لذلك وجدنا أن قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 عندما تعرض لهذا الأمر أفرد له نص المـادة (72) وعلـى النحو الآتي (إذا نسب للموظف ما من شأنه توقيفه أو احتجازه أو التحقيق معـه فـي شأن يخرج عن وظيفته فعلى الجهة القائمة على هذا الإجراء إبلاغ الدائرة الحكومية التابع لها الموظف فورا للنظر في شأنه وفقا لأحكام هذا القانون).

ولا شك أن هذه صياغة موفقة أكثر من سابقتها ، لمنطقيتها وعقلانيتها في ترتيب الحدث.

الجـرائم التأديبـية في نظام الخدمة لسنة 1996: ورد النص عليها في المواد 55-56-57 وعلى النحو الآتي :

المـادة (55) تعرضـت لالتزامات الموظف العمومي وبينت واجباته وسلوكه وأخلاقيات الوظيفة وبحيث يعتبر الإخلال بذلك يشكل مخالفة تأديبية ، فنصت أن على الموظف الالتزام بما يلي :

1- أن يـؤدى العمـل المـنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته.
2- المحافظة على الأموال والممتلكات العامة وعدم التفريط بأي حق من حقوق السلطة.
3- أن يـنفذ فـي حدود القوانين والنظم المعمول بها ما يصدر إليه من أوامر وتوجيهات بدقة وأمانة.
4- المحافظة على شرف الوظيفة وحسن سمعتها.
5- أن يـتعامل بـأدب وأخـلاق مع رؤسائه ومرءوسيه وزملائه والجمهور على أن يراعى التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية.

المـادة (56) بينـت السـلوك المحظور على الموظف فعله وبحيث يعتبر إتيان هذه المحظورات مخالفة تأديبية:

أ- مخالفة القوانين والقواعد واللوائح والتعليمات المعمول بها.

ب- أن يؤدى للغير أعمالاً براتب أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية أو أن يقبل تعيينه من قبل أية محكمة كحارس قضائي أو محكّم دون موافقة الوزير المختص ، على أنه يجوز له أن يتولى بأجر أو مكافأة أعمال القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية إذا كانـت تـربطه بالمحجور عليه أو القاصر أو الغائب أو المعين له مساعد قضائي صلة نسب أو قـربى حتى الدرجة الرابعة. ويجوز له أيضا أن يتولى النظر على الوقف إذا كان مستحقا فيه أو مشـروطا له النظر من الواقف وكذلك أعمال الحراسة على الأموال التي يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به صلة قربى أو نسب حتى الدرجة الرابعة وذلك كله بشرط إخطار الجهة التابع لها.

ج- أن يحـتفظ لنفسه بأصل أي ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.

د- أن يفشى الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائما حتى بعد تركه الخدمة.

هـ ـ – أن يجمع بين وظيفته وبين أي وظيفة أخرى يقوم بها بنفسه أو بالواسطة أو تكون له أية مصـلحة في عقود أو أعمال أو مناقصات أو مقاولات تتصل بأعمال وظيفته أو الجهة التابعة لها وكان من شأن ذلك الإضرار بواجبات الوظيفة أو غير متفق مع مقتضياتها.

و- أن يقبل أية هدايا أو مكافآت أو منح أو عمولات بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.

ز- أن يعقد اجتماعات لانتقاد أعمال السلطة والتحريض عليها.

المـادة (57) ونـص فـيها على أن الموظف الذي يرتكب أحد الأعمال المدرجة أدناه أو خالف الواجبات الموكولة إليه يجازى انضباطيا بعد إجراء التحقيق اللازم :

1- قام بفعل أو ترك أو تصرف تصرفا يمس الخدمة الحكومية

2- لم ينفذ الملقى عليه بصفته موظف في الخدمة الحكومية طبقا لهذا القانون أو لأحكام أو تشريع أو تعليمات عامة أو خاصة صدرت بصورة قانونية أو أهمل القيام بالعمل الملقى عليه.

3- تصـرف تصـرفاً غـير ملائم أثناء القيام بعمله أو بما يتعلق به بصفته موظف في الخدمة الحكومية أو خارجها من شأنه أن يسيء إلى شخصه.

4- حصـل علـى تعيينـه في الخدمة الحكومية عن طريق الإدلاء ببيانات كاذبة أو إخفاء حقيقة جوهرية قد يؤثر اكتشافها على تعيينه أو عن طريق اتخاذ أي وسيلة أخرى مرفوضة.

5- أدين بتهمة تسيء إلى سمعته.

ويلاحـظ هنا أن النظام كرر في المادة (57) مضمون ما ورد في المادتين 55-56 وهذا معيب من حيث الصياغة التشريعية.

أمـا الجرائم التأديبية بموجب قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م فوردت في المادتين 66-67 ، وبـدون تكرار كما حصل في نظام 1996 ، وهي في مجملها لا تخرج عما ورد في نظام 1996م وإن كان المشرع قد غاير في القانون رقم (4) لسنة 1998م وعلى النحو الآتي :

1- الـزم الموظـف بـالعمل على تنمية قدراته وكفاءته العلمية والعملية والاطلاع على القوانين والأنظمـة المتعلقة بعمله والإحاطة بها ، وتقديم الاقتراحات المفيدة لتحسين طرق العمل في دائرته ورفع مستوى الأداء فيها ([30]).

2- حظر المشرع صراحة على الموظف العام شرب الخمر في الأندية والأماكن العامة.

3- مـنع الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر وأحال إلى اللائحة لتفصيل ذلك ، وهذا على خلاف مـا ورد من تفاصيل غير واقعية للمحظورات بموجب الفقرتين ب – هـ من المادة 56 من نظام 1996.

وبذلك تكون صياغة مواد قانون 1998 المتعلقة بالجرائم التأديبية جاءت بشكل أدق وأوفى وأجمل من مثيلاتها فى نظام 1996م للأسباب التي ذكرت.

عـدم اجتياز فترة التجربة بنجاح ليس بجريمة تأديبية : تعرض نظام الخدمة لسنة 1996 لفترة الـتجربة ([31])، وهـو نظام يقصد به التعرف على حسن أداء الموظف للعمل وسرعة تكيفه مع متطلـبات الوظيفة الجديدة ومن صلاحياته للاستمرار فى الخدمة عند تعيينه لأول مرة ، أو عند تقلده وظيفة جديدة.

ومدة التجربة هي سنة واحدة بالنسبة للموظف المستجد فى الخدمة ، فإذا كان موجودا فى الخدمة من قبل فمدة التجربة هي ستة أشهر يجوز تمديدها بموافقة الوزير أو من ينوب عنه لمدة مماثلة.

فإذا اجتاز الموظف فترة التجربة بنجاح ثبت فى وظيفته - بقرار من الديوان وعن طريق وزارته - مـن تاريخ الالتحاق بها ، أما إذا لم يجتز الموظف المستجد فترة التجربة بنجاح ، أخطر قبل أسـبوعين من نهاية السنة بإنهاء عمله ، على أن يعتمد قرار الإنهاء للعمل من رئيس الديوان !! فـإذا كـان موجودا بالخدمة من قبل ولم يجتز فترة التجربة بنجاح أعيد لعمله السابق بنهاية مدة الستة شهور.

أما قانون الخدمة المدنية لسنة 1998 فقد تناول فترة التجربة ([32]) على النحو الآتي

1- أن موظفي الفئة الأولى لا يخضعون لفترة تجربة.
2- أن فترة التجربة لا تسرى إلا على الموظفين المستجدين من خارج الخدمة.
3- إذا لـم يجـتز الموظف فترة التجربة بنجاح ينهى عمله قبل أسبوعين من السنة ويخطر ديوان الموظفين بذلك.

ومن المتفق عليه أن القرار الصادر بعدم اجتياز الموظف العمومي فترة التجربة هو قرار إداري ينبغي أن يكون مستوفيا جميع أركانه وشرائط صحته وخاصة أن يكون صادرا من جهة مختصة ومسـببـا ، ويجـوز لصـاحب المصـلحة الطعن فى هذا القرار الإداري أمام جهات القضاء المختصـة ([33]). ومـادام الأمـر كذلك فان الوزارة هي الجهة المختصة والمعنية بقرار اجتياز الموظف فترة التجربة أو عدم اجتيازه لها ، وليس للديوان من صلاحيات بهذا الشأن سوى إثبات ذلـك فى ملف الموظف حسب الأصول ، أو الاعتراض عليه إذا خالف الوزير أو رئيس الدائرة نصـوص القـانون. أما الموافقة على التثبيت أو إنهاء العمل من جانب الديوان مع أنه جهة غير مختصـة وغـير مسئولة عن هذه القرارات فهذا مما يخالف الأصول القانونية الصحيحة. وبذلك تترجح صياغة 1998 بموافقتها للمنطق وللمستقر من مبادئ القانون.

وأيا كان فان عدم نجاح الموظف فى فترة التجربة ليس بجريمة تأديبية تستحق المساءلة والعقاب! بـل ان هـذا شرط للتثبيت فى الوظيفة ، كما أنه لا يترتب لمن لم يجتز فترة التجربة أية حقوق كأثـر من آثار تلك الوظيفة التي لم ينجح فى تجربتها. بل يعود لسابق وضعه قبل الالتحاق بهذه الوظيفة الجديدة.

المبحث الثاني

العقوبات التي يجوز توقيعها([34])

بدايـة نبيـن أنـه إذا كانت الجرائم التأديبية غير محصورة كما قدمنا فان العقوبات عليها محددة وواردة فـى قـانون الخدمـة المدنية على سبيل الحصر ، لذلك لا يصح لسلطة التأديب أن توقع عقوبة غير واردة فى القانون وإلا كان قرارها باطلاً.

ورغـم حصـر العقوبات التأديبية بنصوص القانون إلا أن أمر الاختيار بينها ليطبق على جريمة تأديبـية معيـنة هـو أمر متروك لتقدير سلطة التأديب بحيث تختار ما هو أكثر ملائمة للمخالفة التأديبية المنسوبة للموظف.

ورد الـنص على العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف العمومي بموجب نظام 1996 فى المادة (58) وهي كما يلي

I- التنبيه.

ب- لفت النظر.

ج- الإنذار.

د- الخصم من الراتب.

هـ – الحرمان من العلاوة.

و- إيقاف الترقية.

ز- تنزيل الدرجة أو الوظيفة.

ح- الإنذار النهائي بالفصل.

ط- الفصل من الخدمة.

أما القانون رقم(4) لسنة 1998 فقد غاير فى العقوبات عن نظام1996 وعددها فى المادة (68) على النحو الآتي

1- التنبيه أو لفت النظر.

2- الإنذار.

3- الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً.

4- الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد على ستة أشهر.
5- الحرمان من الترقية حسب أحكام هذا القانون.
6- الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب.
7- تخفيض الدرجة.
8- الإنذار بالفصل.
9- الإحالة إلى المعاش.
10- الفصل من الخدمة.

وبالمقارنة بين العقوبات الواردة فى القانونين يتبين ما يلي

1- ساوى قانون 1998 بين التنبيه ولفت النظر ، وحسنا فعل ، لتساوى ما يترتب على كل منهما من نتائج من حيث الواقع.
2- نوع قانون 1998 بين العقوبات بصورة أكبر من نظام 1996بحيث أتاح لسلطة التأديب أن تختار وتوقع العقوبة المناسبة للجريمة التأديبية بصورة أكثر ملائمة.
3- استحدث عقوبة الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب كعقوبة وليس كإجراء احترازي.
4- أضاف عقوبة الإحالة إلى المعاش لما هو فى نظام 1996م
5- حدد قانون 1998 المقصود بمصطلح الراتب والذي هو مطلوب عند إجراء الخصم وسواه ([35]) ، ولم يرد مثل هذا التحديد فى نظام 1996 ، مما يجعل قانون 1998 أدق فى التعبير والتفسير ، وقاضيا على الخلاف.

المنع من السفر خارج البلاد : ورد النص على هذا الإجراء والذي يصدق فيه أنه إجراء احترازي ، وقد يكون عقوبة جزائية ([36])، فى نظام الخدمة المدنية لسنة 1996 ([37])

أجاز النص المذكور لكل من الوزير المختص ورئيس ديوان الموظفين العام أن يطلب من الجهات المختصة منع الموظف المحال إلى التحقيق الانضباطي من مغادرة البلاد !

يفترض هذا النص أن الجريمة التأديبية المنسوبة للموظف جسيمة ، وكتدبير احترازي وخشية هرب الموظف أو ضياع المال العام أو فقد أدلة مهمة لازمة للتحقيق ، أجيز طلب منع المتهم من السفر خارج البلاد.

لم يرد مثل هذا النص فى قانون 1998 ، لأن الطلب خطير ويتعلق بحريات المواطنين المكفولة بالقانون الأساسي الأمر الذي لا يجوز إلا وفقا لأحكام القانون ، ثم إن صاحب الاختصاص فى

ذلـك هـو سـلطة القضـاء فقط تطبيقا لنص المادة (277) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية ([38])، وكان من الصواب أن لا يرد مثل هذا النص فى نظام الخدمة المدنية.

وقـف نظـر الترقـية بناء على شكوى : ورد النص على هذه الحالة فى المادة (23) من نظام 1996 ، وبموجبها إذا قدمت شكوى تستوجب اتخاذ إجراءات انضبا طية أو جزائية فلا ينظر فى الترقية إلا بعد صدور القرار النهائي فى قضيته.

أمـا قـانون 1998 فقـد عالج هذه الحالة فى المادة (50) منه ، وبين أنه اذا قدمت شكوى ضد موظـف تستوجب اتخاذ إجراءات جزائية أو تأديبية بحقه ، لا ينظر فى ترقيته حتى صدور قرار نهائي ، فإذا صدر القرار النهائي ولم تتخذ بحقه إجراءات تأديبية أو جزائية ينظر فى ترقيته **من تاريخ استحقاقها.**

وبذلـك يكون هذا النص فى قانون 1998 قد عالج القصور القائم فى قانون 1996 والمتمثل فى الحالة التي لا يسفر فيها التحقيق عن جريمة تأديبية.

العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف المقصر فى عمله كما ظهر ذلك فى التقارير السنوية بموجـب نظـام الخدمة المدنية لسنة 1996 : تدون كفاءات الموظفين وسلوكهم ونشاطهم عبر نظـام يعـرف بالتقارير السنوية ، ويعطى لكل منهم درجة بنتيجة التقرير ([39]) ، وتقدر مراتب الأداء بخمـس هي (ممتاز – جيد جداً – جيد – متوسط – ضعيف) ([40]) وأوجبت المادة (29) أن يـبلغ الموظـف الحاصـل علـى مرتبة متوسط فما دون بنتيجة التقرير ، وأجازت للموظف العمومي أن يقدم اعتراضه على التقرير أمام لجنة مشكلة لهذا الغرض خلال أسبوعين من تاريخ تبليغه بالتقرير ، ويكون قرار اللجنة نهائياً. أما العقوبات التي توقع على الموظفين الحاصلين على تقدير متوسط أو ضعيف فهي كما يلي :

1- الموظـف الحاصـل على تقدير متوسط : توجه له عقوبة التنبيه ويجوز أن توقف علاوته الدوريـة ، وينبه إلى مظاهر تقصيره ويطلب منه تحسين الأداء وتلافى التقصير ، فإذا ورد عنه تقريران سنويان متتاليان بدرجة متوسط توقف علاوته الدورية.

2- الموظـف الحاصـل على تقدير ضعيف : توجه له عقوبة الإنذار وتوقف علاوته الدورية لحين تحسن أداؤه ، وينبه إلى مظاهر تقصيره ويطلب إليه تحسين الأداء وتلافى التقصير ، وإذا ورد عـنه تقريـران سـنويان بدرجـة ضعيف يحال إلى لجنة تشكل بمعرفة الديوان وبالتنسيق مع الوزارة المختصة وتوقع عليه بعض الجزاءات الآتية :

I- الخصم من الراتب.

ب- توقيف العلاوة الدورية.

ج- تنزيل الدرجة.

د- تنزيل الوظيفة.

هـ - الفصل.

فـإذا لـم يكن الموظف قد فصل وورد عنه تقرير ثالث بدرجة ضعيف يتعين على اللجنة إصدار قرار بفصله.

أمـا القـانون رقـم (4) لسنة 1998 فبعد أن بين نظام التقارير السنوية ([41]) بصورة أصولية صـحيحة وعلـى خلاف نظام 1996 ، فقد رتب على التقارير السنوية الواردة بدرجتي ضعيف ومتوسط ما يلي([42]):

التنبـيه : عقوبـة توجه للموظف الذي يرد عنه تقرير بدرجة متوسط ، ويطلب إليه تحسين أدائه وتلافى تقصيره ([43]).

الإنـذار : عقوبة توجه للموظف الذي يرد عنه تقرير بدرجة ضعيف ، ويطلب إليه تحسين أدائه وتلافـى تقصـيره ([44]) ، ويجوز وقف العلاوة الدورية من تاريخ استحقاقها ولحين تحسن أداء الموظف بحصوله على تقدير متوسط فما فوق.

فـإذا قدم عن الموظف تقريران سنويان متتاليان بدرجة ضعيف يحال إلى لجنة تشكل من الوزارة بالتنسيق مع الديوان ، ويجوز أن توقع عليه واحدة أو أكثر من الجزاءات الآتية :

أ- وقف العلاوة الدورية السنوية.

ب- تنزيل الدرجة.

ج- تنزيل الوظيفة.

فـإذا ورد عن الموظف المشار إليه سابقاً تقرير ثالث بدرجة ضعيف يتعين على اللجنة أن تنظر فى فصله.

وتعقيبـنا على ما تقدم نقول أن صياغة نص قانون 1998 جاءت أدق وأوفى وبعدت عن السلطة التقديرية الواسعة وأعطت الوزارة صاحبة الحق سلطاتها فى توقيع العقاب حسب الأصول.

وأما النقد الرئيس الذي يمكن أن يوجه إلى كلا النصين لسنة 1996 و 1998 فيتمثل فى إحالتهما الموظف إلى التحقيق أمام لجنة تأديب وليس أمام مجلس تأديب كما أخذت بذلك الأنظمة المقارنة، فالمجلس هو تنظيم ثابت يتم تشكيله ومنحه الاختصاصات والصلاحيات وفق القانون وليس كذلك حـال اللجـان والتي هي تنظيمات يصدر بها قرارات مؤقتة تبين تشكيلها واختصاصاتها فى كل مـرة! وتنتهي بنهاية الغرض الذي شكلت من أجله ! الأمر الذي يجعلها ليست بعيدة عن الأهواء أو إساءة استعمال السلطة.

محـو العقوبات التأديبية : تشجيعا للموظفين العموميين على تجاوز ما صدر بحقهم من عقوبات تأديبـية ، أجـاز المشـرع محـو العقوبة التي سبق وأن نفذت بحق الموظف وأدرجت فى ملفه الوظيفي ، وذلك بعد أن يثبت الموظف إجادته القيام بواجبات وظيفته والتميز فى السلوك الحسن ، ففي نظام 1996 أورد المشرع نص المادة (69) بهذا المعنى وجاء فيها :

أ - لا تؤخـذ فـى الاعتبار العقوبة الانضباطية التي فرضت على الموظف وتم تنفيذها بحقه إذا ثبت أن سلوكه وعمله بعد توقيع تلك العقوبة كانا مرضيين.

ب- يصـدر قرار عدم اعتبار العقوبات المنصوص عليها فى الفقرة (أ) من هذه المادة بناء على توصـية لجنة مشكلة لهذا الغرض بمعرفة رئيس الديوان ومكونة من ثلاثة أعضاء ، تتولى هذه اللجنة دراسة سلوك الموظف وأدائه لعمله بعد توقيع هذه العقوبات.

وفـى تعقيبنا على صياغة نص المادة (69) نقول أن هذا النص يشتمل على تعابير غير محددة الأمـر الـذي يعنى سوء الصياغة ! وإلا كيف نحدد معنى لفظ السلوك أو العمل المرضى بدون ضـوابط قانونـية ؟ ثـم لمـاذا لا تشـكل اللجنة بمعرفة الوزير القريب بدلا من رئيس الديوان والمفروض أنه بعيد عن الموظف ؟

أما القانون رقم (4) لسنة 1998فقد تعرض لمحو العقوبة فى المادة (75) وعلى النحو الآتي :

1- تمحى العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء المدد الآتية :

I- سـتة أشهر فى حالة التنبيه أو اللوم أو الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تتجاوز خمسة أيام.

ب- سنة فى حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام أو تأجيل العلاوة أو الحرمان منها.

ج- سـنتان بالنسبة إلى العقوبات الأخرى فيما عدا عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي.

2- بالنسـبة لغير شاغلي الوظائف العليا يتم المحو فى الحالات المذكورة فى الفقرة (أ) بقرار من اللجـنة المختصة وفقا لأحكام اللائحة التنفيذية لهذا القانون إذا تبين لها أن سلوك الموظف وعمله مـنذ توقـيع العقوبـة مرضيا وذلك من واقع تقارير كفاية أدائه السنوية وملف خدمته وما يبديه رؤسائه عنه.

وفـى تعقيبـنا علـى نص المادة (75) نقول أنه كان أكثر تحديداً من نص المادة (69) السابقة ووضع معايير منضبطة لبيان كيفية تحسن السلوك والأداء وبالنتيجة ابتعد هذا النص عن السلطة التقديرية الواسعة والفضفاضة التي وردت فى سابقه.

إذن فـيما يـتعلق بمحـو العقوبـات كان قانون 1998 أكثر تحديداً وبعداً عن السلطة التقديرية الواسعة، وفى نفس الوقت قريبا من ذوى الاختصاص مما جعله نصاً منطقياً وفاعلاً.

وبهـذا يترجح نجاح صياغة قانون 1998 وكفايتها للهدف المنشود على وجه الجملة، وهذا على خلاف صياغة أحكام نظام 1996م.

بقـي أن نشير هنا إلى نص المادة (77) من قانون 1998 والذي بموجبه وجه المشرع كل دائرة إلى الاحتفاظ بحساب خاص للحصيلة المالية للعقوبات التأديبية الموقعة على الموظفين وينفق من الرصـيد المالي لهذا الحساب على الأغراض الاجتماعية أو الثقافية أو الرياضية للموظفين طبقا لأحكام اللائحة. وهذا النص من وجهة نظرنا منتقد من أكثر من وجه :

1- انـه قـد يدفـع بعـض صـناع القرار لاتخاذ قرارات تعسفية بالخصم بهدف تغذية حساب الصندوق.

2- إن عـدم توقـيع الخصومات المالية يعنى عدم وجود مثل هذه النشاطات الثقافية والاجتماعية والرياضـية ، كمـا أن توقيع العقوبات المالية يعنى وجود مثل هذه النشاطات ، وهذا معيار غير منضبط ولا يصح أن نعلق تقديم الخدمات المذكورة على مثل هذه المعيار.

3- الأصـل أن خزيـنة الدولـة وعـبر الموازنـات تغطى مثل هذه النشاطات ، وأن حصيلة الخصومات الناجمة عن عقوبات فرضت على الموظفين العموميين تدخل فى خزينة الدولة إعمالا لمبدأ وحدة الميزانية.

المبحث الثالث

السلطات التأديبية

ويقصـد بهـا الجهـة أو الشخص المنوط به توقيع العقاب ، وبصورة عامة تتوزع سلطة تأديب الموظفيـن العموميـن تـبعا لشـدتها بين الرؤساء الإداريين من ناحية ، وبين لجان التأديب أو المجالس التأديبية من ناحية ثانية.

الرؤسـاء الإداريـون : يعطى المشرع عادة لكبار رؤساء الإدارات العامة وما فى حكمها ([45]) سـلطة توقـيع العقوبات قليلة الأهمية نسبيا على العاملين تحت رئاستهم عند ارتكابهم للمخالفات الإداريـة البسـيطة ، وتشـمل هذه العقوبات عادة التنبيه والإنذار والخصم من الراتب فى حدود معينة ونحو ذلك.

كمـا يملـك الرؤساء الإداريون عادة سلطة إحالة الموظف المخطئ إلى التحقيق ، وسلطة حفظ التحقـيق ، وسلطة الإحالة إلى مجالس التأديب ، وسلطة تعديل أو إلغاء أو سحب القرار الإداري

الصادر بتوقيع الجزاء التأديبي – سلطة التعقيب - باعتبار أن كل ذلك من مسؤولياتهم وفى حدود السلطات المقررة قانوناً.

وفـى فلسـطين وتطبـيقاً لنظام الخدمة المدنية لسنة 1996 نطالع سلطات الرؤساء الإداريين ونعقب عليها كما يلي :

أولاً : بموجـب المـادة (61) فوض الرئيس المباشر أن يلفت نظر الموظف المقصر شفهيا عند تقصيره فى العمل أو عدم انضباطه. وهذا النص من وجهة نظرنا معيب من أكثر من وجه :

أ- إن نظـام التفويض فى الاختصاص يفترض أن هناك أصيلا عهد بجزء من اختصاصاته إلى موظف آخر ليمارسها حسب القانون..

والأصـل ليس كذلك هنا ، فلكل رئيس إداري سلطة مباشرة على مرءوسيه ، وتشمل هذه السلطة لفـت الـنظر ، فذاك من المسلمات ولا يحتاج إلى تفويض أو حتى نص خاص ، بل النصوص العامة تكفى فى هذا المجال ([46]).

ب-إن مـن الأصول لدى الإدارات العامة تدوين قراراتها ومختلف نشاطاتها ، والنص المذكور يجيز لفت نظر الموظف المقصر شفهيا ! ولفت النظر هي العقوبة الثانية فى الشدة بعد التنبيه كما أوردها النظام ، فكيف يمكن معرفة هذه العقوبة الشفهية ، وما هو تاريخ صدورها ، وما سببها ، ومن أصدرها ، ولمن وجهت ؟

بـل إن ذات الـنظام أوجـب فى المادة (71) منه أن تحفظ فى ملف الموظف نسخ عن الأوراق والقرارات المتعلقة بالعقوبات التي فرضت عليه ، فكيف تستقيم هذه النصوص ؟

ج- ثم إن العقوبات التأديبية عادة تمحى من ملف الموظف بمرور مدة من الزمن منصوص عليها كما أخذ بذلك قانون الخدمة المدنية لسنة 1998م فكيف يكون ذلك؟

لاشـك أنه نص معيب ، والصواب أن لكل رئيس على مرءوسيه سلطة تشمل الإشراف والتوجيه وأن ذلـك يشمل لفت النظر ، والصواب أيضاً أن لا تفويض فى توقيع العقاب وأن يدون ما يوقع على الموظف من عقوبات وأن يدرج فى ملفه الوظيفي ([47]).

ثانـيا : أجـازت المادة (62) من النظام المذكور للوزير أو لمن فوض من قبله توقيع العقوبات المنصوص عليها فى المادة (58) من فئة (أ) وحتى (د) (وهي عقوبات : التنبيه – لفت النظر – الإنـذار – الخصم من الراتب مدة 20 يوماً فى السنة بشرط أن لا يزيد الخصم عن أجرة خمسة أيـام عـن المخالفة الواحدة) على الموظفين المخالفين للقانون متى كانت درجتهم الوظيفية بين الثانية والثانية عشرة. **والواقع أن هذا النص أيضاً معيب من أكثر من وجه :**

أ- لقد أجاز هذا النص التفويض مطلقا ! ([48]) ونحن مع قبولنا لنظام التفويض فى الاختصاصات كأسلوب لتخفيف العمل عن كاهل كبار الموظفين وبالتالي تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد ، إلا أن الأمـر هـنا مختلف ، فسلطة توقيع العقاب سلطة خطيرة ينبغي أن تناط بمن هم فى قمة الهـرم الإداري أو أن يكـون التفويض بنص خاص وفى أضيق الحدود ولوكيل الوزارة أو نحوه من كبار رؤساء الأجهزة الإدارية.

وآيـة ذلـك أن المـادة (71) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 أوردت فى الفقرة 5 من اختصاصـات الوزير ما نصه (يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى **وكيل الوزارة** ، أو غيره مـن موظفـي الإدارة العلـيا فى وزارته فى حدود القانون). ومنطقاً فان مصطلح وكيل الوزارة وموقعه من النص لم يورد عبثا ، بل لتقديمه فى مهمة التفويض.

أمـا القانون المصري فقد أعطى صلاحية توقيع العقوبة للوزير والمحافظ ورئيس مجلس الإدارة كـل فـى نطاق دائرته ، وسمح للموظفين فى المراتب العليا توقيع العقوبات الخفيفة (لفت النظر والخصـم من الراتب لمدة لا تزيد عن 30 يوماً فى السنة) مع إعطاء الوزير حق التعقيب بتشديد العقوبـة أو تخفيضـها أو حفـظ التحقـيق أو إحالة المتهم للمجلس التأديبي ، ولم يسمح القانون المصري بالتفويض فى إيقاع العقوبة التأديبية. وكذلك فإن القانون الفلسطيني للخدمة المدنية لسنة 1998 لـم يتعرض لموضوع التفويض فى إيقاع العقوبة وبالتالي فهو لم يجيزه لأن التفويض لا يفترض ويفسر تفسيراً ضيقاً ولأن الأصل أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه بنفسه.

II- لقد وقف النص المذكور بصلاحيات الوزير عند ما ذكرت من عقوبات خفيفة ، فإذا :

1- اسـتوجب الأمر توقيع عقوبات أشد وذلك يشمل (الحرمان من العلاوة ، وإيقاف الترقية ، وتنزيل الدرجة أو الوظيفة ، والإنذار النهائي بالفصل ، والفصل من الخدمة) ، أو

2- إذا كان المخالف للقانون موظفا من الدرجة الأولى وما فوق فأجازت المادة (63) للوزير أو من فوض من قبله أن يقدم ملاحظاته ومستنداته وتوصياته إلى ديوان الموظفين العام والذي يقوم بدوره بالتنسيق مع الوزارة المعنية **ويشكل لجنة للتحقيق** مع الموظف المخالف !.

وأيضاً فإن هذا النص من وجهة نظرنا معيب لأكثر من سبب:

أ- فالوزيـر هـو المسـئول عن وزارته بحكم المسئولية الوزارية المنصوص عليها فى القانون الأساسـي ([49]) ، ومن ثم لا يجوز له التنازل عن هذه المسؤولية لديوان الموظفين أو سواه وهذا من النظام العام.

ب- إن ديـوان الموظفين العام نظّم بمقتضى قانون الخدمة المدنية رقم 6 لسنة 1998م وليس فى أحكـام المـواد (6 – 7 - 8) المـنظمة لنشـاط الديوان ما يعطيه أية صلاحيات تتعلق بتأديب

الموظفيـن العموميـن ، وكذلـك المواد 2-8 من نظام الخدمة المدنية لسنة 1996 ليس فيها ما يعطيه أية صلاحيات لتأديب الموظفين العموميين.

ج - يفترض أن قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م والمشتمل على تنظيم نشاط ديوان الموظفيـن العام قد جمد إعمالا لأمر رئيس السلطة الوطنية كي يفسح المجال والعمل لنظام سنة 1996 فكـيف يباشـر الديـوان صـلاحيات غير موجودة أو مجمدة أو مخالفة لأحكام القانون الأساسي!!

ثالـثاً : لم يقف الأمر عن هذا الحد بل إن نص المادة (63) المذكور قد قيد علماً وعملاً بما جاء فـى الفقـرة 4 من المادة (13) من القانون رقم 17 لسنة 1995م والمتعلق بهيئة الرقابة العامة ونصـها كمـا يلي (يجوز للهيئة أن تقوم بالمراقبة لمباشرة اختصاصاتها بوسائلها المختلفة كلما رأت مقتضـى لذلـك ، وإذا أسفرت المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق الجنائي أحيلت الأوراق للنـيابة العامـة بموافقة رئيس الهيئة ، **وإذا كان الموظف الذي سيحال إلى التحقيق بدرجة مدير عام أو أعلى يتعين الحصول على موافقة رئيس السلطة**).

وهذا النص من وجهة نظرنا بدوره معيب ولا ينبغي أن يكون مانعا من المحاكمة أو توقيع العقاب بالموظف العمومي المخالف - من درجة مدير عام أو أعلى([50]) - لأنه نص غير دستوري ولكل ذي مصـلحة الطعـن فيه أمام القضاء ([51])، إما بموجب الدعوى الأصلية بطلب إلغاء القانون أو بموجب الدفع بعدم دستورية هذا القانون إذا أريد تطبيقه بمناسبة نزاع معين وذلك للأسباب الآتية:

أ- إن هـذا النص يخالف أحكام نص المادة (75) ف2 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م والتـي تقـول (لرئـيس الوزراء الحق فى إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق استنادا إلى أي من الأسباب المشار إليها.. وهي الجرائم التي تقع أثناء تأدية وظيفته أو بسببها).

فـإذا كان الوزير يحال إلى التحقيق بدون إذن رئيس السلطة ، فيكون من باب أولى جواز إحالة إلى التحقيق من هو أدنى رتبة من الوزير !

وأيضـا فـإذا كـان رئـيس الوزراء وأعضاء وزارته مسؤولاون مسئولية فردية وتضامنية أمام المجلـس التشـريعي بدون إذن رئيس السلطة ([52]) فيكون الموظفون الأدنى مرتبة مسؤولين من باب أولى وبدون إذن من رئيس السلطة الوطنية.

ب- إن الـنص المذكـور غـير دسـتوري مـرة أخرى لمخالفته مبدأ المساواة بين المواطنين المنصـوص علـيها فـى المادة (9) من القانون الأساسي والتي تنص (الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء...) وبالتالي يخضع للمساءلة جميع الموظفين العموميين على قدم المساواة وبدون إذن لأحدهم من رئيس السلطة الوطنية.

ج- إن تطبيق هذا النص فيه اعتداء صارخ على مبدأ المشروعية وعلى النظام العام فى الجماعة لأنه حينئذ يصدق فينا قوله صلى ا عليه وسلم (يا أيها الناس: إنما ضل من قبلكم أنهم كانوا إذا سرق فيهم الشريف تركوه ، وإذا سرق فيهم الضعيف أقاموا عليه الحد) ([53]) صدق رسول ا .

د- إن هـذا الـنص يؤول ويفسر فى جميع الأحوال بأنه يعنى بقاء بعض الجرائم بغير عقاب ، وهذا ما لا ينبغي أن يكون وننزه عنه المشرع.

هـ - إن هـذا النص يعتبر ملغى تماما بموجب المادة (119) من أحكام القانون الأساسي المعدل لسـنة 2003م والتـي تـنص (يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي المعدل) وطالما تبين لنا أن هذا النص فى قانون هيئة الرقابة العامة يتعارض مع أحكام القانون الأساسي ، فهو إذن لاغٍ.

ثانياً : لجان التأديب : لم يتعرض نظام سنة 1996 لكيفية تشكيل لجان التأديب ، أو مدى سلطاتها وصلاحياتها والجهات المعتمدة بالتصديق على قراراتها وما إذا كانت من درجة واحدة أو درجتين والمؤهلات اللازمة لعضويتها ومدة العضوية فيها والإجراءات التي تتخذ بمناسبة انعقادها .. الخ ويفهـم ضمنا أنه يحيل إلى التعليمات، وهذا لا يعطى ضمانة لحقوق الموظفين إذا تعسفت الإدارة فـى سلطتها ، الأمر الذي لا ينبغي أن يكون ، وخاصة أن هذه التعليمات لم تصدر ولم تعتمد ولم تنشر ، هذا بالإضافة إلى ما ذكرت آنفا من الأصل هو الإحالة إلى مجالس ثابتة وليس إلى لجان مؤقتة.

سلطة التأديب بموجب قانون 1998م

بدايـة أكد القانون المذكور وجوب أن تكون الإحالة إلى التحقيق بمناسبة مخالفة تأديبية ممن يملك توقـيع العقوبة ([54]) ، وهذه قاعدة أصولية سديدة ، حيث من المسلمات أن من يملك الأكثر يملك الأقل.

وبالبحـث عمـن يملـك توقيع العقوبة على الموظفين العموميين نجد أنه أساسا الوزير أو رئيس الدائرة ، فهو صاحب قرار التعيين ([55]) والترقية ومن يدقق التقارير السنوية.. الخ.

ثم إن الموظفين من الفئة الخاصة (الوزراء ونوابهم ووكلاء الوزارات ومن فى حكمهم) لا يسرى عليهم هذا النص بل لهم أحكام خاصة للمسؤولية السياسية والجزائية([56]).

ومـع الأخذ بالأصل المتقدم فإن القانون المذكور ميز فى توقيع العقوبة بين ثلاث مجموعات من الموظفين العموميين ([57]) :

المجموعـة الأولـى : موظفو الفئة الأولى ويعينون بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية والذي هو الوزير أو من فى حكمه. ([58]) وبذلك يكون مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بتوقيع العقوبة عليهم.

وقد عالجت تأديبهم المادة (71) من القانون المذكور على النحو الآتي :

أ- تكـون إحالتهم إلى التحقيق على مخالفة تأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها.

ب- تتولى التحقيق لجنة يشكلها مجلس الوزراء من موظفين لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق.

ج– تـرفع اللجـنة توصياتها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً لأحكام هذا القانون.

المجموعـة الثانية : وهم بقية الفئات الأخرى من الموظفين العموميين (الثانية والثالثة والرابعة والخامسـة) وهـؤلاء يخضـعون فى تأديبهم لقرارات الوزير بعد التحقيق معهم من قبل لجنة ، وتطـبق عليهم إحدى العقوبات المنصوص عليها والسابق ذكرها والمتناسبة مع الجريمة التأديبية كما أسفر عنها التحقيق وكما أوصت بالعقوبة لجنة التحقيق.

المجموعـة الثالثة : وهم من يشغلون الفئة الثانية من الوظائف العمومية وهؤلاء يحالون للتحقيق أمام اللجنة شأن سائر الموظفين ولكن بعد الإدانة لا توقع عليهم إلا العقوبات التأديبية الآتية ([59]):

أ- اللوم.

ب- الإحالة إلى المعاش.

ج- الفصل من الخدمة.

والحكمـة فى ذلك تكمن فى أن شاغلي هذه الفئة هم من أصحاب الأعمال التخصصية فى الطب والهندسة والقانون والمحاسبة والاقتصاد.. الخ وإن من يمتلك منهم مهارات إدارية وقيادية يختار لشـغل الوظـائف الإداريـة والإشـرافية الوسطى كالمديرين ورؤساء الأقسام ورؤساء الشعب والوحـدات ، وبالتالي فهم عصب فى الإدارة ولا ينبغي أن يتطرق لسلوكهم الوظيفي الشك وأن ينأوا بأنفسهم عن مواطن الريبة ، فإذا أدينوا كانت العقوبة صارمة.

وفى تقييمنا لسلطة توقيع العقاب بموجب القانون رقم (4) لسنة 1998 نجد أن هذا القانون أعاد السلطة لأصحابها حسب الأصول (وعلى خلاف نظام 1996) ، بحيث أن من يملك التعيين يملك العـزل ، ولم يتطرق القانون لأكثر من ذلك بالنسبة للجان التأديب المكلفة بالتحقيق مع الموظفين

المخالفيـن ، بل أحال القانون فى ذلك إلى اللوائح والتعليمات التي يفترض أن تصدر لاحقا حسب الأصول ، وهذا مطابق للأصول الصحيحة.

ويؤخذ على هذا القانون إشغاله لمجلس الوزراء فى تشكيل اللجان المنوط بها التحقيق مع موظفي الفئة الأولى المنسوب لهم مخالفات تأديبية ! والأصل أن تكون هناك مجالس تأديب مشكلة وتباشر صلاحياتها حسب القانون ، أو محاكم تأديبية ونيابة إدارية تتولى مثل هذا العمل التخصصي.

لذلك نهيب بالمشرع ضرورة تشكيل هذه المجالس أو المحاكم التأديبية الثابتة والمتخصصة لتباشر اختصاصـاتها بالنسـبة لسـائر الموظفين العموميين فى الدولة ، لما فى ذلك من عدالة ومساواة وضمانات للموظفين ، الأمر الذي ينعكس على الأمن الوظيفي وزيادة الكفاءة والإنتاج.

سـقوط المخالفـة التأديبـية : يأخذ القانون الفلسطيني بمبدأ تقادم الفعل المادي المكون للجريمة التأديبـية شأن سائر القوانين الأخرى ، والعلة فى ذلك هو وجوب المحافظة على أمن واستقرار المعاملات والمراكز القانونية.

تعرض لذلك نظام الخدمة المدنية لسنة 1996فنصت المادة (68) منه (تسقط المخالفة الانضباطية بالنسبة للموظف الموجود بالخدمة بمضي ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة ، وتنقطع هذه المـدة بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة ، وإذا تعدد المخالفون فإن انقطاع المـدة بالنسـبة لأحدهـم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة للآخرين ولو لم يكن قد اتخذ ضد أحدهم إجراءات قاطعة) ([60]).

أمـا القـانون رقم (4) لسنة 1998 فقد أورد المادة (73) بشأن سقوط المخالفة والتي نصت (لا يجـوز إحالـة الموظـف إلى التحقيق وفقاً لأحكام هذا القانون بسبب مخالفة تأديبية مضى على اكتشـافها أكـثر مـن ستة أشهر) فهنا ظهر حرص المشرع على أمن واستقرار المعاملات دون إهمال المخالفات التأديبية التي ارتكبت أو حيكت ودبر لها أن لا تكتشف.

ضمانات التحقيق العادل : ويحرص المشرع عادة على أن يوفر بعض الضمانات التي من خلالها يؤكد التزام الإدارة بمبدأ المشروعية ويمنع التعسف فى استخدام السلطة أو تجاوزها أو استخدامها فى أغراض شخصية وبالتالي يحفظ للموظف حقوقه.

ففي نظام الخدمة المدنية لسنة 1996 أورد المشرع نص المادة (59) بفقرتيها أ-ب وبموجبهما لا يجـوز توقـيع العقوبـة على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله ودفاعه وتسجيل التحقـيق فـى محضر قانوني خاص وأوجب أن يكون القرار التأديبي مسبباً ، وبين أنه لا يجوز توقـيع أكـثر من عقوبة واحدة على المخالفة الواحدة. وأحال فيما عدا ذلك من تفاصيل ([61]) إلى تعليمات القانون غير الرسمية أو المعتمدة أو المنشورة.

وفــى قانون الخدمة المدنية لسنة 1998م أورد المشرع نص الفقرتين 2-3 من المادة (70) وهو مطابق لنص المادة (59) من نظام 1996 دون زيادة أو نقص.

وفــى رأيــنا أن مــا أورده المشرع عندنا غير كاف ، ذلك أنه لا بد أن يتضمن النظام التأديبي للموظفين العموميين وسائل فاعلة وقوية تمكن الموظف من الدفاع عن نفسه وسماع أقواله وكفالة الإجــراءات القانونية السليمة للتحقيق معه ومحاكمته ، وذلك تأكيدا لثقة الموظفين العموميين فى نظمهم التأديبية ، ومنعا لانهيار العلاقة المعنوية بينهم وبين الإدارة العامة ، وضمانا لعدالة وحياد محاكمة الموظفين بصورة كاملة.

وتتمثل أهم الضمانات التأديبية المطلوب تأمينها للموظف العمومي فيما يلي ([62])

1- أن يكــون التحقيق فى المخالفات الجسيمة وما يتبعه من توقيع العقاب من اختصاص هيئة مســتقلة تتمــتع بجمــيع الضمانات التي تكفل حيدة التحقيق وعدالته وهي النيابة الإدارية ، بحيــث تقوم الأخيرة بالتحقيق طبقا للإجراءات القانونية المقررة وإلا كانت تحقيقاتها باطلة وما بني على الباطل باطل.

2- وبالمقــابل تــنزع هذه الاختصاصات من الرؤساء الإداريين تفريغا لهم لعمل أهم، وعلى اعتبار أن التحقيق والمحاكمة هي عمل فني تخصصي يتفرغ له أهل الخبرة.

3- أن يكــون من حق الموظف العمومي الحضور بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا كانت مصلحة التحقيق تقتضي أن يتم فى غيابه ، وفى جميع الأحوال فللقضاء رقابة على ذلك.

4- أن يكــون للموظــف العام طلب تنحية رئيس أو أي عضو من أعضاء النيابة الإدارية أو المحكمــة التأديبــية إذا وجــد سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها فى قانون أصول المحاكمــات المدنية والتجارية ، كما يجب على من قام به سبب للتنحي أن يتنحى من تلقاء نفسه ولو لم يطلب منه الموظف المتهم بالمخالفة ذلك.

5- يجب على المحكمة أن تستمع إلى كل من يطلب الموظف الاستماع إلى أقوالهم من الشهود، ولا يتم سماع الشهادة إلا بعد حلف اليمين ، وللمحكمة أن تعاقب الشاهد أو تحيله إلى النيابة العامة إذا تخلف عن الحضور أو امتنع عن أداء الشهادة أو أدلى بشهادة زور.

6- للموظــف المحال للمحاكمة أن يحضر جلسات المحاكمة بنفسه أو أن يوكل عنه محاميا ، وأن يبدى دفاعه كاملا سواء كتابة أو شفاهه.

7- لا بــد أن تصدر أحكام المحاكم التأديبية مسببة ، وأن يقوم بالتوقيع عليها رئيس وأعضاء المحكمة مصدرة الحكم ، ولا يجوز تأجيل النطق بالحكم أكثر من مرة واحدة.

8- يجـوز للموظـف الصادر ضده الحكم التأديبي وكذلك للنيابة الإدارية أن يطعن فى الحكم الصـادر من المحكمة التأديبية أمام جهات القضاء الإداري المختصة. أما القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين ، فهي تعتبر قرارات إدارية نهائية ، يجوز التظلم منها لمن أصـدرها وأمـام سـلطته الرئاسـية ، كما يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام جهات القضاء الإداري، كمـا يجـوز للجهة الإدارية التي أصدرتها أن تقوم بتعديلها أو سحبها أو إلغائها بسـبب عدم مشروعيتها أو عدم ملاءمتها ، كما يجوز للموظفين العموميين طلب التعويض عنها إذا ما أصابتهم بضرر.

خلاصة البحث والتوصيات

لقـد أصـبح الموظفون العموميون جزءاً من حياة أي مجتمع لا يمكن الاستغناء عنه، فالإنسان يدخـل الحـياة بموجب شهادة ميلاد ويخرج منها بموجب شهادة وفاة ، وكلا الشهادتين لا بد أن يحررهما موظف عمومي حتى تترتب عليهما آثارهما القانونية.

ومقـابل الاختصاصات والصلاحيات المناطة بالموظف العمومي يمنح الحقوق والامتيازات التي تكافـئ جهـده وعمله ، وبالضرورة فإن تنظيم كل من الالتزامات والحقوق للموظفين العموميين وسواهم يتم فى إطار من القانون ، فإذا تجاوز الموظف العمومي فى عمله حدود مبدأ المشروعية وسيادة القانون – وهذا لا بد واقع ([63])- وجبت مساءلته فيما يعرف بالمسئولية التأديبية للموظفين العموميـن ، وهذا تطبيق عادل لمبدأ الثواب والعقاب والذي هو مبدأ سماوي ([64]) ووضعي على حد سواء.

ان قـيام مسـئولية الموظـف العمومـي وتأديبه هو الضمانة الأكيدة لاحترام الموظف لواجبات وظيفته، فكما يستحق الموظف المجتهد الحوافز الإيجابية مثل العلاوات والترقيات والمكافآت لقاء اجتهاده ، فانه من الضروري أن يعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبة المناسبة([65]). لذلك تحـرص الأنظمـة المخـتلفة علـى الـنص فى تشريعاتها للخدمة المدنية على إعطاء الجهات والأشخاص القائمين على إنفاذ القانون السلطات والصلاحيات اللازمة لإجبار الموظفين العموميين علـى القـيام بواجـباتهم وتحمـل مسـئولياتهم([66]) ، وتشمل تلك السلطات والصلاحيات اتخاذ الإجـراءات اللازمة لتوقيع الجزاء على الموظف ومعاقبته تأديبياً إذا قصر أو أهمل أو امتنع عن القيام بما أسند إليه.

ولكـن هـذه السلطات والصلاحيات فى تأديب الموظفين ليست مطلقة ولا ينبغي أن تكون كذلك بالـنظر لخطورتهـا ! بـل هـي مقيدة ويحرص المشرع دائما على أن يحيط تأديب الموظفين العموميين بضمانات تمنع التعسف وتحمى للموظف حقوقه تطبيقا لمبدأ سيادة القانون أيضا.

عالجنا فى هذا البحث أحكام ونصوص المسئولية التأديبية للموظف العمومي بموجب نظام الخدمة المدنـية لسنة 1996 جارى التطبيق مقارنة بنصوص قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 مجمدة التطبيق ودون إغفال القواعد العامة والقانون المقارن.

بينـت الدراسة فشل وقصور وعجز نصوص وأحكام المسئولية التأديبية فى نظام الخدمة المدنية لسـنة 1996 عن تحقيق الأهداف المبتغاة منها طبقا للمعايير والمبادئ المستقرة والتطور المنشود والمصـالح العامة والخاصة على حد سواء ، الأمر الذي يشكل خللاً إدارياً فيه إضرار بالمصالح العامـة والخاصة على حد سواء ويتوجب إصلاحه بدون انتظار ! بل ان استمرار العمل بتطبيق هـذه النصوص وأحكامها على ما هو قائم اليوم يعنى التمسك بالخلل الإداري ! الأمر الذي ننزه عنه كل مسؤول.

وبالمقابل أظهرت الدراسة أفضلية الأحكام والنصوص المقابلة لما ذكرت فى قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998

بيـنا فى الدراسة معنى الجريمة التأديبية وأركانها وضربنا الأمثلة على صورها المختلفة. وذكرنا أن عدم تثبيت الموظف العمومي لعدم اجتيازه فترة التجربة ليس بجريمة تأديبية تستحق مساءلته ، وأن الجهـة المختصة بقرار اجتيازه فترة التجربة من عدمه هي الوزارة أو الإدارة المختصة كما ورد فـى القـانون رقـم (4) لسنة 1998 وليس ديوان الموظفين العام كما ورد فى نظام 1996 للأسباب المذكورة.

وبيـنا أن الجـريمة التأديبية مستقلة تماماً عن الجرائم الأخرى ولو كان ثمة ارتباط بينها ، وهي لذلك تنفرد بمساءلة خاصة.

وبينـت الدراسـة أن تـنويع العقوبات التأديبية كما ورد فى قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 جـاء بصورة أفضل من نظام 1996 بسبب إعطائه جهات التأديب سلطة ملائمة واختيار تمكنها أن توفق بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية بصورة مناسبة.

وانـتقدنا كذلـك مسـلك نظام الخدمة المدنية لسنة 1996 بشأن طلب منع الموظف العمومي من السفر لوروده فى غير محله شكلاً ومضموناً وحيث عالجه قانون آخر.

وبينـت الدراسـة أن أحكام وصياغة نصوص قانون 1998 بشأن توقيع العقوبات التأديبية على الموظفيـن المقصرين طبقا لنتائج التقارير السنوية جاءت أكمل وأدق وأوفى بالغرض من أحكام نصوص نظام 1996.

وانتقدنا بالدراسة مسلك نظام 1996 ومسلك قانون 1998 على حد سواء فيما يتعلق بتشكيل لجان التأديب ، ومنحها الصلاحيات التأديبية ، وبينا أن الصواب هو أن تكون هناك مجالس تأديب ثابتة

أو نـيابة ومحـاكم إداريـة منصوص عليها قانوناً ، تقوم بهذا النشاط التخصصي تحقيقا للعدالة واستقراراً لأمن وسلامة المرافق العامة والنشاطات فيها.

وتطرقـت الدراسـة لأحكـام محو العقوبات التأديبية وبينت أن أحكام وصياغة نصوص 1998 جـاءت أكمـل وأدق وأوفـى وبعدت عن السلطة التقديرية حيث وضعت المعايير لتحديد تحسن السلوك الوظيفي لمن سبق وأن خضع للعقوبة من الموظفين العموميين.

وانتقدنا بالدراسة مسلك المشرع بموجب القانون رقم (4) لسنة 1998 القاضي بتخصيص حساب مالي تكون إيراداته حصيلة العقوبات المالية الموقعة على الموظفين العموميين وعلى أن يخصص ريعـه للإنفـاق علـى الأغراض الثقافية والاجتماعية والرياضية بالدائرة.. لأن هذا معيب وفيه إخلال بمبدأ وحدة الميزانية والذي هو مبدأ رئيس تسير عليه الدولة فى حساباتها.

وبينت الدراسة السلطات المختصة بالتأديب والتي هي الرؤساء الإداريين ولجان التأديب ، ووقفنا على مسلك نظام 1996 بهذا الخصوص وانتقدناه لأنه يبعد سلطة التأديب عن الرئيس الإداري مع أن الأخـير مسـؤول بحكم القانون الأساسي عن كل ما يدور فى وزارته. كما انتقدنا مسلكه من تفويض سلطة العقاب على خلاف الأصل.

أمـا قـانون 1998 فقد وضع الأمور فى نصابها من هذه الناحية ومنح الرئيس الإداري سلطاته المستقرة فى تأديب الموظفين.

وكذلك انتقدنا بالدراسة نص المادة (13) من قانون هيئة الرقابة العامة ذات العلاقة بمحل الدراسة والتي تمنع مساءلة الموظفين من المراتب العليا (مدير عام وأعلى) عن جرائمهم التأديبية إلا بعد موافقـة رئيس السلطة الوطنية0 وبينا عدم دستورية هذا النص ، بل الواجب اعتباره كأن لم يكن لتعديه الصارخ على مبدا المشروعية.

وأخـيرا تناولـت الدراسـة الضمانات التي يجب توافرها لتحقيق محاكمة تأديبية عادلة للموظف العمومـي وبينـت الدراسـة أن الإحالة إلى التعليمات الموروثة بهذا الخصوص لا تكفى ، وأن المطلـوب هو قوانين برلمانية تبين أبعاد هذه الحقوق للموظفين العموميين وذلك إعمالاً واحتراماً لأحكام القانون الأساسي.

فإذا اعتبرنا أن دراسة أحكام المسؤولية التأديبية فى نطاق نظام 1996هي عينة لأحكام ونصوص هـذا الـنظام ، أدركنا مدى الخلل القانوني الذي تدور فى كنفه أحكام الوظيفة العامة والموظفين العموميـن ، وإذا عرفـنا بـأن العمل يجرى فى بعض الحالات على خلاف أحكام نظام 1996 وقـانون 1998 وبدون نظام أو معايير أو ضوابط كما هو الحال فى إجازة الأمومة ([67]) أدركنا مدى الخلل الإداري الذي نعيش والإصلاح الإداري الذي يتوجب.

وإذا استقر القضاء فيما يطرح عليه من منازعات على تطبيق أحكام قانون 1998 ([68]) من دون نظـام 1996 فـإن هـذا إصرار على تطبيق مبدأ المشروعية وسيادة القانون الذي يعنى التمسك بالقانون رقم (4) لسنة 1998 من دون نظام 1996.

وبالنهاية وفى ضوء ما تقدم فإننا نوصى بما يلي :

1- المسـارعة والعـودة لتطبـيق أحكام قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م لكونها الأفضل موضوعيا.
2- المسارعة لإصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتطبيق أحكام القانون المذكور لضرورة ذلك.
3- معالجـة القصـور فى بعض نصوص القانون رقم (4) لسنة 1998 وتقويم كل نص ثبت فشله أو عدم وفائه بالغرض.
4- المسارعة لاستحداث مجالس التأديب والنيابة الإدارية والمحاكم الإدارية.
5- تدريب الكوادر المتخصصة واستحداث الوظائف اللازمة لمباشرة العمل فى مجالس التأديب والنيابة الإدارية والمحاكم الإدارية.

وبذلك نكون قد تقدمنا خطوة مهمة على طريق الإصلاح والتطوير الإداري الذي ننشد.

وا الهادي إلى سواء السبيل

المراجع والمصادر

أولا : القوانين والأنظمة

1- الوقائع الفلسطينية – الجريدة الرسمية لفلسطين
2- قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م
3- نظام الخدمة المدنية لسنة 1996 بدون رقم
4- القانون الأساسي المعدل لفلسطين لسنة 2003

ثانيا : المؤلفات

1- أبو عمارة ، محمد على –2002 – القانون الإداري – الطبعة الثالثة - غزة فلسطين.
2- البنداري ، عبد الوهاب – د.ت – الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية – دار الفكر العربي بالقاهرة.
3- الجرف ، طعيمة – 1978 – القانون الإداري – دار النهضة العربية بالقاهرة.
4- الطماوى ، سليمان محمد – 1979 – مبادئ القانون الإداري – الطبعة الخامسة – دار الفكر العربي بالقاهرة.
5- جعفر ، محمد أنس قاسم جعفر – 1982 – مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري – الطبعة الأولى – مطبعة إخوان مورافتلى بالقاهرة.
6- نجم ، أحمد – 1981 – القانون الإداري – الطبعة الثانية - - دار الفكر العربي بالقاهرة.

وآخر دعواهم أن الحمد رب العالمين

الهوامش

1- أنظر تقرير هيئة الرقابة العامة لسنة 1997م ، وكتيب نظرات فى هموم الوطن للنائب عن مدينة غزة ووزير العدل فى السلطة الوطنية الفلسطينية المستشار ناهض الريس.

2 - عمل بهذه الأسس اعتباراً من 1988/9/1م.

3 - عبارة كانت تتصدر المناشير والأوامر والتعليمات الصادرة عن سلطات الحكم العسكري الإسرائيلي (وهي كلمة حق أريد بها باطل) الباحث.

4 - منشور بالوقائع الفلسطينية العدد الأول لسنة 1994م.

5 - جرت الانتخابات لأول برلمان فلسطيني فى 1996/1/20م.

6 - نشر بالجريدة الرسمية بالعدد 24 بتاريخ 1998/7/1م.

7 - المادة (1) من قانون الإصدار لذات قانون الخدمة المدنية.

8 - قـدرت النفقات المالية اللازمة لتطبيق القانون المذكور بحوالي 15 مليون شيكل شهرياً مضافة لقيمة الرواتب الشهرية ، وهذا يعنى أن القانون المذكور فيه إغناء للموظفين العموميين نسبياً.

9 - أنظر المواد 103-104 من القانون المذكور.

10 - المادة (2) وأنظر الأحكام الانتقالية المواد 103-108 .

11 - معلـوم بالضرورة أنه من المسلمات فى علم القانون الإداري عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة ماديا أو معنويا ، وبهذا أخذ القانون لسنة 1998 في المادة 103 ف3.

12 - كما جاء فى صدر قانون 1996م جارى التنفيذ.

13 - الأصح فى مصطلح القانون أن يسمى نظاماً ، مع أنه متوج باسم قانون الخدمة المدنية لسنة 1996 وهو لا يحمل رقماً تسلسلياً كما هو مألوف! وسوف نستخدم اسم نظام فى هذه الدراسة للدلالة على ما سمي قانون 1996، ونستخدم اسم قانون للدلالة على القانون المجمد رقم (4) لسنة 1998م.

14 - المادة (116) من أحكام القانون الأساسي لسنة 2003م.

15 - المادة (63) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

16 - نقـل د. سيد الهوارى فى كتابه الإدارة ط3 1966 – مكتبة لبنان – بيروت ، عن مؤسسة أمريكية للأبحاث أن ما نسبته 88% من أسباب فشل المشروعات يعود للإدارة.

17 - د. سـليمان محمـد الطمـاوى – مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة ك 2 1979 دار الفكر العربي بالقاهرة ص 412 وما بعدها ود. محمد أنس قاسم جعفر - مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها على التشريع الجزائري – مطبعة إخوان مورافتلى – القاهرة 1982 ص131 وما بعدها.

18 - د. أحمد نجم - القانون الإداري – ج2 ط2 دار الفكر العربي بالقاهرة 1981ص 232.

19 - المادة (15) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

20 - د. أحمد نجم – المرجع السابق - ص 232-233.

21 - المـادة (74) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 ، وهي مأخوذة عن القانون المصري للخدمة المدنية.

22 - د. طعيمة الجرف – القانون الإداري – دار النهضة العربية بالقاهرة 1978 ص683.

23 - محكمة القضاء الإداري بمصر بتاريخ 1954/3/14 السنة التاسعة ص 4371.

24 - المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1948/12/27م.

25 - د. أحمد نجم – مرجع سابق ص234.

26 - المادة (70) من نظام الخدمة المدنية لسنة 1996.

27 - أنظـر المـادة (91) من نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 فى جمهورية مصر العربية.

28 - ديـوان الموظفين العموميين دائرة مستقلة تعنى بشئون الخدمة المدنية ويتولى إدارتها رئيس يرتبط بمجلـس الـوزراء ، ويعيـن رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلـس الـوزراء ، وأنظـر المواد 6 وما بعدها من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المجمد التطبيق ، ثم أنظر المواد 2-8 من نظام الخدمة المدنية لسنة 1996.

29 - المادة (71) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م.

30 - المادة (66) فقرة 6.

31 - فى المواد 34-38 منه.

32 - فى المادتان 30-31 منه.

33 - تختص محكمة العدل العليا بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية بموجب المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م

34 - أسماها المشرع المصري الجزاءات التأديبية بموجب نظام العاملين المدنيين بالدولة لسنة 1978.

35 - وبين أنه الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها ، ولا يشمل العلاوات أو البدلات من أي نوع كانت.

36 - درجـت علـى ذلـك سلطات الاحتلال الإسرائيلي بقصد الإمعان فى إيذاء الموطنين الفلسطينيين والإضرار بمصالحهم.

37 - المادة (64) من نظام 1996.

38 - ونصـها (إذا اقتنعـت المحكمة بناء على ما قدم إليها من بينات بأن المدعى عليه أو المدعى الذي أقيمـت ضده دعوى متقابلة قد تصرف بجميع أمواله أو هربها إلى خارج فلسطين وأنه على وشك أن يغادرها بقصد عرقلة تنفيذ أي قرار قد يصدر فى حقه جاز لها أن تصدر مذكرة تأمره بالمثول

أمامـه وأن تكلفـه بتقديم كفالة مالية تضمن ما قد يحكم به عليه ، فإذا امتنع عن تقديم الكفالة تقرر منعه من مغادرة البلاد لحين الفصل فى الدعوى).

39 - يراعى فى تقييم عمل الموظف طبقا للمادة (26) ما يلي :

أ- إنجـاز الموظف لواجباته فى ضوء المستويات المنتظرة من شاغل الوظيفة كماً ونوعاً ، وتقيم أسـاليب عملـه مـن حيـث المواظبة والسلوك الشخصي والصفات الذاتية التي يمارس فى ظلها صلاحياته ويتخذ قراراته.

ب- يقـيم عمل الموظف مرة واحدة فى السنة على الأقل ج- يعتبر التقرير بعد ذلك وثيقة سرية لا يطلع عليها إلا الوزير وكبار الموظفين فى الوزارة أو الديوان).

40 - المادة (24) من نظام 1996.

41 - المواد 32-38.

42 - المواد 35-42 من قانون الخدمة المدنية.

43 - المادة (39) من قانون 1998.

44 - ذات المادة السابقة (39) .

45 - بينـت المـادة (76) ف3 مـن القـانون الأساسي المعدل لسنة 2003 والمتعلقة بالجرائم التأديبية للـوزراء ، أنـه يعتبر فى حكم الوزير نواب الوزراء ووكلاء الوزارات ومن فى حكمها ، ثم إن المحـافظ ورؤسـاء الأجهـزة اللامركزية هم فى مرتبة الوزراء ، وكذلك هناك من سمي وزيرا بموجب قرار تعيينه.

46 - أنظر مؤلفنا القانون الإداري فى فلسطين الجزء الأول ط 2002-2003 ص41 وما بعدها.

47 - المستشـار عـبد الوهاب البنداري – الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية – دار الفكر العربي بالقاهرة د.ت ص56-60.

48 - لعلـه بذلـك تأثـر بأسـس الخدمة المدنية زمن الاحتلال لسنة 1988 ، والذي أكثر من التفويض كأسلوب عمل لسلطات الاحتلال.

49 - المـادة (74) ونصـها (1- رئـيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمـال حكومته 2- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل فى حدود اختصاصه وعن أعمال وزارتـه 3- رئـيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي)

50 - أو من الدرجة الأولى وما فوق طبقا لنظام 1996.

51 - وأنظر المادة (103) من القانون الأساسي.

52 - المادة (74) من القانون الأساسي ذكرت فى الهامش آنفاً.

53 - أخرجه البخاري فى صحيحه ج12 ص87 رقم الحديث 6788
54 - المادة (69) ف1
55 - أنظر المواد 14 وما بعدها من قانون الخدمة المدنية المذكور.
56 - أنظر المواد 74-75-76 من القانون الأساسي لسنة 2003م.
57 - معلوم أن القانون المذكور قسم الوظائف وبالتبعية من يليها من الموظفين العموميين بالنظر لطبيعة عملهم إلى فئات خمس عدا الفئة الخاصة ، وأنظر المادة (9) من القانون المذكور.
58 - المادة (17) من ذات القانون.
59 - أنظر نص المادة (70) من القانون المذكور.
60 - وهذه تعادل المادة (61) فقرة (ز) من نظام رقم 58 لسنة 1971 فى شأن العاملين المدنيين بمصر.
61 - بموجب المادة (60) منه.
62 - د. سليمان محمد الطماوى – مرجع سابق ص 436 وما بعدها.
63 - مصداقا لحديث رسول ا ص (كل ابن آدم خطاء وخير الخطاءين التوابون) متفق عليه.
64 - مصداقا لقوله تعالى (ولكم فى القصاص حياة يا أولى الألباب) سورة البقرة الآية 179.
65 - د. طعيمة الجرف – القانون الإداري – مرجع سابق ص 683
66 - مثال لذلك ما تنص عليه المادة (74) من القانون الأساسي المعدل (1- رئيس الوزراء مسئول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته. 2- الوزراء مسئولون أمام رئيس الوزراء كل فى حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته. 3- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسئولون مسئولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي).
67 - يجرى العمل على أن مدتها ثلاثة أشهر ، وهي مسطرة فى نظام 1996 ستين 60 يوما ، وهي فى قانون 1998سبعين 70 يوماً.
68 - أحكام حديثة للعدل العليا برام ا . – د. عدنان عمرو – قضية 99/49 و 99/50 غير منشورة.